

El vínculo entre seguridad nacional y migración en México

Juan Carlos Calleros Alarcón

Al tratar el tema de la seguridad nacional es preciso señalar, de entrada, que nos referimos a un concepto elusivo y flexible, cuyos componentes específicos han variado según el sujeto, el tiempo y la circunstancia de quienes pretenden o han pretendido definirlo. En sus inicios, el concepto se refería a la capacidad de un Estado para preservar la integridad del territorio, la soberanía y el control de sus fronteras, junto con el combate a riesgos potenciales a la integridad nacional o al sistema político y socioeconómico. A lo largo de las décadas, se agregaron diversos aspectos al concepto, como la protección ecológica, el combate a la delincuencia organizada, los riesgos de propagación de enfermedades infectocontagiosas a través de las fronteras y, finalmente, la amenaza del terrorismo internacional.¹

¹ Por ejemplo, el doctor Sergio Aguayo considera que la seguridad nacional se refiere a un concepto amplio que incluye al menos la “defensa frente a amenazas externas o internas del territorio, de la soberanía y de los valores nacionales. Se liga con el concepto de poder nacional y no se reduce a lo militar, sino que tiene dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales, etc.” Por su parte, la maestra Celia Toro considera que la seguridad nacional es básicamente un concepto político, es decir, las “amenazas identificadas que provengan del exterior, más la preservación de la democracia”. James R. Harding introduce un concepto mucho más amplio al definirlo como “todo aquello que ponga en peligro al Estado nacional”. Lo anterior permite, al decir de Harding, incorporar todas las nuevas

La intensa movilidad internacional de personas que permite la nueva circunstancia de interdependencia y globalización ha destacado un vínculo entre migración y seguridad nacional, el cual alcanzó una prioridad fundamental a partir de los ataques terroristas de 2001 en Nueva York, de tal forma que ahora se habla de una *securitización* del tema migratorio. Lo anterior ha derivado en la necesidad de establecer controles migratorios más efectivos que permitan distinguir con precisión a los visitantes de buena fe, respecto de las internaciones cuyos propósitos representen una afectación real o potencial a la seguridad nacional.²

El propósito de este artículo es destacar algunos de los rasgos más sobresalientes del concepto de seguridad nacional en torno a su aplicación en el caso de México, especialmente cuando se refiere al ámbito migratorio como país de origen, tránsito y destino en la movilidad internacional de personas. A partir de estas ideas propongo un mapa de riesgos que desde distintas ópticas puede orientar la toma de decisiones sobre las acciones que deben tomarse para contrarrestar las amenazas, de acuerdo con criterios para ubicar las prioridades de atención. Por último, se revisan las posibles acciones factibles de iniciar o reforzar, por parte de la autoridad migratoria, para contribuir a reducir los riesgos considerados.

amenazas, como el terrorismo o el narcotráfico, así como la inmigración no autorizada y la contaminación ambiental (Agustín Maciel Padilla, *La seguridad nacional: concepto y evolución en México*, México, El Colegio de San Luis [Cuadernos del Centro], 2002).

² International Organization for Migration (IOM), *Essentials of Migration Management*, vol. 2: *A Guide for Policy Makers and Practitioners*, Ginebra, IOM, 2004, sección 2.8, pp. 3-26.

Evolución del concepto de seguridad nacional

El concepto surgió en Estados Unidos durante el periodo de la llamada Guerra Fría, bajo la forma de Doctrina de Seguridad Nacional, y estuvo dirigido a identificar los riesgos de la expansión del comunismo en el mundo, como amenaza que se cernía sobre la superpotencia en su enfrentamiento político, ideológico y armamentista con la Unión Soviética. En los momentos de mayor acritud en la contienda bipolar, la Doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos generó una idea más o menos precisa de los riesgos provenientes del exterior —en específico, desde el bloque socialista—, mismos que afectaban no sólo al Estado-nación, sino al neoimperialismo estadounidense.

Con el paso del tiempo, el concepto ha sufrido mutaciones dependiendo de quien o quienes calibraran las amenazas provenientes del exterior. En primer lugar, se observó una tendencia a incorporar tanto los riesgos latentes o potenciales junto con los riesgos evidentes y objetivos. Así, al riesgo palpable de que la Unión Soviética extendiera su esfera de influencia en los países de la periferia capitalista —como ocurrió mediante el desempeño de los partidos comunistas afines a Moscú en países como Cuba, Viet Nam o Angola— se incorporó la vigilancia del mismo partido comunista de Estados Unidos y todas las personas (incluyendo intelectuales y artistas) que pudieran estar vinculadas. La persecución desatada por el macartismo de los años cincuenta del siglo XX fue el resultado de este afán, del cual se desprendió una migración silenciosa hacia Canadá y hacia México (numéricamente indeterminada, pero que alcanzó cuando menos a cientos de personas) de estadounidenses señalados como supuestos procomunistas.³

³ Véase Diana Anhalt, *Voces fugitivas. Expatriados políticos norteamericanos en México (1948-1965)*, México, INM/DGE Ediciones, 2005. Muchos de los expatria-

A esta primera falta de distinción entre riesgos posibles y riesgos probables, se acumularon otras dimensiones al concepto de seguridad nacional. El Plan Marshall fue concebido como una acción de reconstrucción económica de Europa Occidental, indispensable para reducir un “caldo de cultivo social” favorable al avance de los partidos comunistas en Europa occidental. Sin embargo, fue durante los años setenta, cuando la llamada *estanflación* (estancamiento con inflación) y los choques petroleros dieron pie para que a la esfera de lo estrictamente militar se añadieran riesgos correspondientes a la esfera de lo económico como parte de las amenazas que Estados Unidos enfrentaba desde el exterior. Con ello, el activismo de los países integrantes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y sus decisiones en torno a los precios de hidrocarburos fueron considerados como una amenaza digna de ser elevada a rango de seguridad nacional, por la capacidad que demostraron para afectar el músculo económico-financiero de la potencia occidental.

En la década de los años ochenta, otros ámbitos y esferas fueron paulatinamente incorporados como parte de la seguridad nacional de Estados Unidos, incluyendo temas sobre el deterioro del medioambiente y los recursos naturales, así como las actividades del narcotráfico transnacional.⁴ Por su parte, la

dos por el macartismo regresaron a Estados Unidos, posiblemente desde mediados de los años setenta en adelante, cuando el clima político y social era menos desafiante para ellos. Sobre la política exterior de Estados Unidos y el macartismo como resultado de la ortodoxia de la Guerra Fría durante la administración de Eisenhower, véase Robert Dallek, *The American Style of Foreign Policy: Cultural Politics and Foreign Affairs*, Nueva York/Oxford, Oxford University Press, 1983, pp. 187-220.

⁴ Entre otros, véase Jessica Tuchman Matheus, “Redefining Security”, en *Foreign Affairs*, vol. 68, núm. 2, primavera de 1989, pp. 162-177, quien hace un acalorado llamado a incorporar los riesgos al medioambiente en el concepto de seguridad nacional; en tanto que la administración Reagan en 1986 incorporó el tráfico de drogas como asunto de seguridad nacional, cuando “ningún país, a excepción de Colombia, había señalado esa conexión conceptual” (Luis Astorga, “El

Rand Corporation contribuyó a la reconceptualización estratégica y la reformulación de la Doctrina Monroe y así orientar al gobierno del presidente Ronald Reagan en el reafianzamiento del liderazgo de Estados Unidos, comenzando por su entorno geopolítico más inmediato, es decir, Centroamérica y el Caribe, lo cual borda sobre la idea de reforzar la seguridad en un círculo concéntrico, geográficamente inmediato a su territorio.⁵

Durante la década de los años noventa, la discusión sobre los riesgos que Estados Unidos debía enfrentar después de la caída de la Unión Soviética incluyó temas como la posible expansión de enfermedades epidemiológicas mortales (seguridad sanitaria), y aspectos sobre la seguridad del ciberespacio (seguridad cibernética). Sin embargo, los ataques del 11 de septiembre de 2001 al World Trade Center en Nueva York y al Pentágono en Washington D. C. tuvieron el efecto de identificar la amenaza terrorista como el enemigo de mayor calibre dentro de la reformulación de la seguridad nacional de Estados Unidos en el siglo XXI.⁶

La reacción inmediata fue la adopción de estrictas medidas de seguridad en los puntos de internación a Estados Unidos y en los aeropuertos internacionales, lo cual significó una exhaustiva supervisión a los pasajeros de vuelos comerciales en puertos aéreos de llegada y de origen. Junto con ello se generó el concepto de *seguridad hemisférica*, lo que en la práctica se traduce en “círculos geopolíticos concéntricos” de la seguridad estadounidense, donde las fronteras terrestres de Estados Unidos

tráfico de drogas, la seguridad y la opción militar”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.), *El Estado mexicano: herencias y cambios*, t. I: *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, Cámara de Diputados/CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 429).

⁵ David F. Ronfeldt, *Rethinking the Monroe Doctrine*, California, RAND Corp (RAND Paper Series), 1985.

⁶ Ana María Salazar, *Seguridad nacional hoy: el reto de las democracias*, México, Punto de Lectura, 2008, pp. 41-60.

con Canadá y México elevaron su importancia ante las posibles internaciones con ánimos terroristas que pudieran ocurrir por esos espacios de vecindad.⁷ Para este propósito se creó el Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos (Homeland Security), en el cual fueron reunidos diversos servicios que anteriormente operaban de manera disgregada, como el Servicio de Inmigración y Naturalización, la Patrulla Fronteriza, el Servicio de Aduanas, la Guardia Costera y la Administración de Seguridad de Transportación.

México quedó ubicado como parte del círculo inmediato de seguridad estadounidense, en el marco de la llamada “seguridad hemisférica”. Es decir, para Estados Unidos el territorio mexicano es parte de su perímetro de seguridad nacional, desde la óptica de la salvaguarda de sus inmediaciones geopolíticas.⁸ En este punto es preciso aclarar que, a pesar de las pretensiones de Washington, la concepción de seguridad nacional no necesariamente coincide entre México y Estados Unidos. De ahí la necesidad que han tenido los pensadores del vecino país del norte para replantear el concepto en forma de seguridad binacional o, en forma más envolvente, “seguridad hemisférica”.

El concepto de seguridad nacional y su aplicación en México

El primer problema con el que se han topado los estrategas estadounidenses en su afán de posicionar su concepto de segu-

⁷ Por ejemplo, ante las amenazas terroristas se registró la presencia de agentes del FBI y de la CIA en aeropuertos de México con vuelos hacia Estados Unidos. Daniel Villafuerte Solís y Xóchitl Leyva Solano (coords.), *Geoeconomía y geopolítica en el área del Plan Puebla-Panamá*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura/CIESAS/M. A. Porrúa (Serie Conocer para Decidir), 2006, p. 94.

⁸ *Ibid.*, p. 15.

ridad nacional es, en forma paradójica, el adjetivo *nacional* que integra al mismo. En efecto, la seguridad nacional resulta un concepto elusivo que, no obstante, ha de ser definido por el Estado nacional que decida emplearlo en la elaboración de sus políticas públicas.

A lo largo de los años noventa, los políticos estadounidenses hicieron intentos muy notorios por que el gobierno mexicano considerara el narcotráfico transnacional como un riesgo para la seguridad nacional de México.⁹ Sin embargo, al insistir en introducir una vertiente de su propia definición de seguridad nacional en la perspectiva mexicana, los mismos políticos estadounidenses conceden que es al gobierno de México a quien corresponde definir su propio concepto de seguridad nacional, y que éste puede variar respecto del que adopte Estados Unidos.¹⁰

Lo anterior se encuentra en consonancia con la definición del interés nacional (concepto cercanamente asociado al de seguridad nacional), el cual identifica las amenazas reales o potenciales provenientes del exterior, las cuales están sujetas a la interpretación que de ellas haga la elite en el poder.¹¹ De esta

⁹ La asociación entre tráfico de drogas y seguridad nacional fue adoptada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, y fue retomada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). En 1991, el director de la DEA, Robert C. Bonner, afirmó complacido que era la primera vez que el gobierno mexicano adoptaba una posición semejante. No obstante, “a pesar de ese reconocimiento discursivo, sus implicaciones lógicas no se llevaron hasta sus últimas consecuencias” (L. Astorga, *op. cit.*, p. 406).

¹⁰ En este sentido, la Declaración sobre Seguridad de las Américas, emitida durante la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA que se celebró en México en 2003, expresa que cada Estado puede reservarse el derecho a determinar por sí mismo los problemas y prioridades de su seguridad, y la aceptación del carácter flexible de la arquitectura de la seguridad regional.

¹¹ Véase el sentido que confiere el doctor Mario Ojeda Gómez al concepto de interés nacional, en su obra clásica *Alcances y límites en la política exterior de México*, 2a. ed., México, El Colegio de México, 2004, p. 101, nota 1.

manera, la definición, tanto de la seguridad nacional como del interés nacional, pasa por identificar “amenazas reales o potenciales provenientes del exterior”, pero una lista tal puede ser tan amplia que corresponde a la elite política en el poder definir los elementos que se deben considerar como amenazas y los que no. A partir de aquí, se deduce que el concepto de seguridad nacional es siempre relativo, en tanto que depende de cada país, de las circunstancias históricas y de la agenda de política exterior de cada gobierno en funciones.¹²

En el caso de México no ha habido una doctrina de seguridad nacional como tal,¹³ puesto que diversos gobiernos han incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo alguna definición del concepto, mientras que otros no han considerado necesario incluirlo de manera expresa.¹⁴ Sin embargo, una de las defini-

¹² Ello explica que para la administración Clinton el combate al terrorismo ocupara un lugar destacado, pero no prioritario, dentro de su definición de seguridad nacional, mientras que para la administración de George W. Bush, el terrorismo destacó como la principal amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos.

¹³ En este sentido, la investigadora Martha Bárcena Coqui anota lo siguiente: “Es bien sabido que durante años México evitó utilizar el término seguridad nacional, por la lamentable connotación que tuvo en los regímenes militares sudamericanos, y que la primera vez que se utilizó en documentos oficiales fue en el sexenio de José López Portillo”. Véase M. Bárcena Coqui, “México y Estados Unidos en el contexto internacional y sus intereses de seguridad nacional”, en A. Maciel Padilla (coord.), *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 2003, p. 21.

¹⁴ Véanse las definiciones de seguridad nacional adoptadas por los gobiernos mexicanos desde los años ochenta en A. Maciel Padilla, *La seguridad nacional: concepto y evolución en México*. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 no se enuncia una definición específica para la seguridad nacional, aunque se señala que: “Una condición fundamental en la política de seguridad nacional consiste en garantizar el orden y la legalidad de los flujos migratorios, comerciales o de cualquier tipo, en los más de 4300 kilómetros que abarcan nuestras fronteras” (PND 2007-2012, “Eje 1. Estado de derecho y seguridad”, p. 68).

ciones que mejor se ajusta a las necesidades de seguridad nacional de México es la siguiente:

Condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran en nuestro país los poderes de la Federación mediante la acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del poder (político, económico, social y militar) con el fin de alcanzar y mantener los objetivos nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ámbito interno como las procedentes del exterior.¹⁵

En la práctica, durante las décadas de los años setenta, ochenta y noventa, al ser definido el concepto por la elite en el poder en México, la preservación de la “seguridad nacional” se asoció con el control de la disidencia por la fuerza, el chantaje o la cooptación, a través del empleo correspondiente de los medios de inteligencia y persecución política, con el fin de reforzar los mecanismos de control y predominancia del régimen del partido entonces hegemónico.

Resulta sorprendente, incluso hoy en día, que el concepto de seguridad nacional en México se asocie más a la recopilación de información de inteligencia sobre los actores políticos internos, que sobre potenciales incursiones de extranjeros riesgosos para la seguridad nacional. Acaso, el concepto de *seguridad interna* sea más apropiado para describir operaciones falazmente —pero en forma tradicional— asociadas a la preservación de la

¹⁵ General Gerardo C. R. Vega del Colegio de la Defensa Nacional. Citado en Luis Carlos Cruz Torrero, *Seguridad pública*, México, Trillas, 2007, p. 95. Debe notarse, sin embargo, que el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 menciona de manera expresa: “Consolidar una doctrina de seguridad nacional con sus vertientes civil y militar” (Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, México, Presidencia de la República, 2009, Sección 3, Objetivo 3.1, línea de acción 1.1.1, p. 40).

seguridad nacional, como la vigilancia extrema de los integrantes del Partido Comunista Mexicano y de algunos integrantes de fuerzas políticas contrarias al partido en el poder, o la obsesiva y recurrente intervención de llamadas telefónicas de líderes y políticos de todas las corrientes y tendencias, que en todo caso contribuyen a revelar los mecanismos de sus redes de poder, mas no reducen los “riesgos a la nación provenientes del exterior”.

La seguridad nacional y la gobernabilidad democrática en México

La definición de seguridad nacional sufrió una modificación importante en México con el advenimiento de una nueva elite política en el año 2000, que en términos generales decidió referir el concepto de “seguridad nacional” al de “gobernabilidad democrática”. En este nuevo encuadre conceptual, se incorporaron las nociones de “entorno democrático”, “participación ciudadana” y “transparencia”, las cuales habían estado ausentes o disociadas de la concepción de seguridad nacional que hasta entonces habían esbozado los gobiernos anteriores.¹⁶ Por ejemplo, en el artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se establece que para efectos de esa ley se entenderá por seguridad nacional las “acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa del exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad, que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional”.

¹⁶ Para una reflexión sobre este punto véase la conversación entre Leonardo Curzio y Ana María Salazar, en A. M. Salazar, *op. cit.*, pp. 248-265.

Una vez que la seguridad nacional fue abordada desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática, se adoptaron decisiones trascendentes para reordenar el aparato de seguridad nacional: así, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), creado originalmente en 1989, pasó a ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y se implantó un procedimiento para desclasificar cierta información anteriormente considerada confidencial. Asimismo, la Oficina de la Presidencia de la República fue reformada en 2001, con el fin de incluir a un consejero de seguridad nacional, aunque el puesto desapareció en 2003. En su lugar, se formó primero el Gabinete de Seguridad Nacional y, posteriormente, se formalizó la conformación de un Consejo de Seguridad Nacional, junto con el Secretariado Técnico del Consejo y la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. El aspecto más notable del nuevo enfoque de seguridad nacional fue, sin duda, la emisión de la Ley de Seguridad Nacional, el 31 de enero de 2005.¹⁷

En su artículo 3, dicha ley establece que:

Por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷ Véase el recuento que sobre los órganos de seguridad nacional incluye el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, p. 10.

V. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

También, la Ley aclara que “la seguridad nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación” (artículo 4), lo que refleja el vínculo introducido por la nueva elite política entre la seguridad nacional y la gobernabilidad democrática.

Un poco más adelante, en el artículo 19, fracción V, la Ley incluye un concepto conciso de seguridad nacional —consistente con la definición establecida en el artículo 3—, la cual engloba la preservación del territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática (y) el Estado de derecho.

En el artículo 5 de la misma ley se catalogan las amenazas a la seguridad nacional, definidas nuevamente por la elite en el poder, pero al ser ley, contaron con la aprobación de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, lo que es muestra de un consenso notable sobre este tema, a pesar de la pluralidad política que prevalece en el México contemporáneo. Las así consideradas amenazas a la seguridad nacional son las siguientes:

I. Actos tendientes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro de territorio nacional;

II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;

III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;

- IV. Actos tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendientes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendiente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendientes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia;
- XII. Actos tendientes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Seguridad nacional y migración en México

Desde los ataques del 11 de septiembre de 2001, la migración indocumentada se ha identificado como una amenaza potencial para Estados Unidos, ante la posibilidad de que grupos terroristas busquen internarse sin ser detectados, aprovechando los medios y las rutas por los cuales cientos de miles de migrantes indocumentados se internan anualmente de manera no autorizada en ese país.¹⁸

¹⁸ En este respecto, el Programa para la Seguridad Nacional 2008-2012 (Sección 1, Diagnóstico, p. 15) establece, en el apartado “Terrorismo”, que “la amenaza para la seguridad nacional de México se refiere a que nuestro país sea víctima de un acto terrorista, y además sea utilizado como una plataforma de tránsito,

Asimismo, por medio de la resolución 1373 del 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decidió que todos los Estados integrantes de la ONU “adopten las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo”, lo cual incluye:

impedir la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en frontera y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, y mediante la adopción de medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje.¹⁹

La reacción inmediata fue la “securitización de la migración” a través de estrictas medidas de seguridad en los aeropuertos internacionales, lo cual significó una exhaustiva supervisión a los pasajeros de vuelos comerciales en aeropuertos de llegada y de origen, especialmente cuando involucraban un arribo eventual a Estados Unidos. Junto con ello, las fronteras terrestres de Estados Unidos con Canadá y México elevaron su importancia ante las posibles internaciones con ánimos terroristas que pudieran ocurrir por esos espacios de vecindad. En este sentido, un efecto secundario negativo del 11 de septiembre ha sido el recrudecimiento de una política antimigrante en Estados Unidos, que tuvo repercusiones notables en la frontera norte de México y continúa mostrando sus efectos a más largo plazo al aplazarse la discusión sobre la tan necesaria reforma migratoria en el vecino país del norte.

A partir de entonces, las medidas de seguridad se han estado reforzando por parte de Estados Unidos. En octubre de

preparación o refugio de grupos terroristas. En este contexto, el tráfico de armas de destrucción masiva o sus precursores, es una hipótesis plausible”.

¹⁹ S/RES/1373 (2001). Véase el numeral 2, incisos b) y g).

2007, por ejemplo, los secretarios de Seguridad Interna, Michael Chertoff, y de Comercio, Carlos Gutiérrez, anunciaron una serie de reformas para asegurar las fronteras de manera más efectiva. Entre otras acciones, se incrementó la contratación de agentes de la patrulla fronteriza para llegar a un pequeño ejército de 18 300 agentes en 2008, y 1700 más en 2009. Asimismo, se instauró el programa US-VISIT, el cual requiere la expedición de visas con mayores elementos de seguridad, y a partir de 2008 se les ha requerido pasaporte o documento similar a todas las personas que ingresan a Estados Unidos, incluyendo a sus propios ciudadanos. Esta última medida ha modificado la forma en que entran a México los visitantes fronterizos, al ser necesaria una revisión del pasaporte por parte de la autoridad migratoria en las garitas, ante la disposición de que incluso ciudadanos estadounidenses que carezcan de pasaporte válido no pueden ya reingresar a su país con licencias de manejo o identificaciones varias, como ocurría en forma previa.²⁰

México, por su parte, reforzó sus controles migratorios al poner en marcha el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), en funcionamiento parcial aunque paulatinamente mejorado desde 2004. Este sistema es un programa de registro y consulta de información sobre las personas que entran o salen del país; se divide en varios módulos de registro y control migratorio (entradas, salidas, alertas migratorias, registro de

²⁰ White House Office of Communications, “Improving Border Security and Immigration within Existing Law”, 8 de agosto de 2007. El documento anuncia también una serie de acciones persecutorias a los migrantes indocumentados en el interior de Estados Unidos, a través de redadas y visitas de inspección a centros de trabajo. Sin embargo, al incluir también medidas para la asimilación de los migrantes, por medio de un nuevo tipo de examen de naturalización y conocimiento del idioma inglés, se entiende que las medidas contra inmigrantes no autorizados ya no se refieren del todo al ámbito de la seguridad nacional, sino a la “seguridad societal” o de identidad nacional, en el sentido pregonado por Samuel Huntington en su controversial texto *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, México, Paidós (Estado y Sociedad, 122), 2004, p. 264.

extranjeros, entre otros) y puede ser consultado en tiempo real (vía Intranet) por oficiales y funcionarios del Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Seguridad Pública y el CISEN.

De esta forma, la detección de posibles incursiones de terroristas o miembros de la delincuencia organizada internacional al país se realiza por tres vías. Primero, mediante el cotejo que realizan los consulados mexicanos en diversas bases de datos, cuando los viajeros solicitan visa o permiso de internación. Algunas nacionalidades no requieren visa para entrar a México, por ello se instrumenta un segundo filtro previo por medio del cotejo remoto por parte de las líneas aéreas y navieras cuando los pasajeros adquieren sus boletos o se registran para abordar las naves aéreas o cruceros. El tercer cotejo lo realizan los agentes migratorios cuando los pasajeros pasan por los filtros migratorios, en los puntos de internación terrestre, puertos y aeropuertos.

Además de la revisión exhaustiva de documentos, el empleo de máquinas de rayos X y detectores de metales, inspección persona a persona en las embarcaciones, colaboración y cursos de capacitación por personal del FBI en aeropuertos internacionales, la autoridad migratoria mexicana participa en el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza con Guatemala y Belice (GANSEG y GANSEF, respectivamente), en operación desde 2002 y ampliado en sus facultades en 2008, así como en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América Norte (ASPAN), establecida desde 2005.

Con todo, la RAND Corporation publicó en septiembre de 2007 un estudio llamado *Ungoverned Territories: Understanding and Reducing Terrorism Risks*,²¹ en donde afirma que

²¹ Para una breve historia de los inicios de la RAND Corporation y su labor como *think tank* desde 1945, que incluso tiene entre sus filas a varios galardonados con el premio Nobel de Física, Matemáticas, Economía y otros, véase William Poundstone, *El dilema del prisionero*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

la frontera sur de México es un espacio de peligrosidad alta o media para el tráfico y la trata de personas, el narcotráfico, así como potencial territorio de control de las pandillas maras que asuelan Centroamérica. Es preciso destacar que en el mencionado estudio, la RAND no logra sustentar que la frontera sur de México sea realmente un espacio de alto riesgo en materia de terrorismo internacional, y termina por ubicarla en un grado de peligrosidad baja aunque, sin duda, le preocupa la falta de seguridad en la frontera sur, dada la porosidad que desde luego impera en ese espacio geográfico.

En el fondo, la RAND (sumamente influyente en los círculos políticos de Estados Unidos) reclama que México no adopte un esquema antiinmigratorio como el modelo que aplica el vecino país del norte: controles estrictos, patrullajes constantes, despliegue masivo de personal migratorio, empleo de tecnología para detectar internaciones no autorizadas y, de ser posible, la construcción de muros o bardas virtuales.

De esta forma, se insiste en que la migración representa una amenaza para Estados Unidos y para México, con la idea de que los terroristas potenciales pueden intentar colarse al país junto con los migrantes indocumentados.²² Sin embargo, la evaluación de los riesgos que pueden representar los migrantes indocumentados a la seguridad nacional debe realizarse en forma serena y realista, sin descuidos ni paranoias.

Ante todo, resulta necesario cuestionarse si tanto en Estados Unidos como en México la idea de que la migración constituye una amenaza a la seguridad nacional puede representar un caso de xenofobia enmascarada. Es decir, las aristas en los vínculos entre migración y seguridad nacional pueden fomentar

²² Véase Wayne A. Cornelius, “Una década experimentando con una política de control de la migración no deseada”, en Enriqueta Cabrera (comp.), *Desafíos de la migración: saldos de la relación México-Estados Unidos*, México, Planeta, 2007, p. 275.

la exacerbación de posiciones discriminatorias, racistas o xenófobas, aquí y allá. Por ejemplo, vale la pena preguntarnos si los controles migratorios extremos son la herramienta adecuada para combatir posibles internaciones con ánimos terroristas.²³ ¿Acaso no sería más conveniente recurrir a la cooperación internacional y el intercambio de información por medio de las tecnologías avanzadas para establecer sistemas de detección, nutridos de información confiable de inteligencia?

De ser así, la gestión migratoria se convierte en un soporte sustancial para las labores antiterroristas, pero no debe confundirse con su columna vertebral. Entender esta diferencia respalda una política migratoria de puertas hospitalarias, que facilite la internación de turistas, personas de negocios y visitantes de buena fe, sin desatender los aspectos de seguridad nacional y de seguridad pública, al tiempo que rechaza la visión extrema que busca erigir muros o “bardas virtuales” con el argumento de la seguridad nacional.

Mapa de riesgos

A continuación se presenta una propuesta de mapa de riesgos en el vínculo entre la migración y la seguridad nacional para México en los inicios del siglo XXI. Los riesgos están graduados en “poco probables” o “probables”, en tanto que los riesgos especiales se refieren a actores o situaciones que pueden afectar gravemente la seguridad nacional, aunque a la luz de la información pública disponible, la posibilidad de ocurrencia no necesariamente se vislumbra como alta para México. Los

²³ Véase Juan Artola, “México y sus fronteras: migración y seguridad”, en Carlos Miranda Videgaray, Ernesto Rodríguez Chávez y J. Artola (coords.), *Los nuevos rostros de la migración*, México, INM/OIM/Gobierno del Estado de Chiapas, 2006, p. 110.

rubros de los riesgos reflejan las previsiones establecidas como amenazas en la Ley de Seguridad Nacional mencionadas con anterioridad en este artículo. Es importante destacar que en este mapa de riesgos se considera exclusivamente a los actores o situaciones que se refieren al desplazamiento de personas a través de las fronteras, sin considerar otro tipo de situaciones o actores que pueden representar un riesgo a la seguridad nacional desde otras ópticas —guerrillas internas o actos de grupos delictivos nacionales por ejemplo, desde la perspectiva de la gobernabilidad interna del país.

Propuesta de mapa de riesgos para México desde la perspectiva del vínculo migración-seguridad nacional²⁴

| Amenazas | Riesgos poco probables, aunque posibles | Riesgos probables | Riesgos especiales |
|--|--|--|--|
| 1. Espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición, genocidio | Agencias de inteligencia del mundo | Agencias de inteligencia del continente americano | Al Qaeda (Medio Oriente), ETA (España) |
| 2. Interferencia extranjera | — | — | Intervención de potencias (Estados Unidos en particular) |
| 3. Bloqueo a autoridades para actuar frente a la delincuencia organizada | — | Ex kaibiles ²⁵ (Guatemala), maras (Centroamérica) | Narcotráfico internacional (Sudamérica y otros) |

²⁴ Propuesta exclusivamente del autor. En paréntesis se indican las nacionalidades o regiones desde donde podría provenir alguna o algunas internaciones de personas a México con fines lesivos a su seguridad nacional.

²⁵ Desertores de las fuerzas especiales del Ejército guatemalteco, equiparables a los “zetas” mexicanos.

| | | | |
|---|---|--|---|
| 4. Secesión | EZLN (europeos continentales que lo apoyan) | — | — |
| 5. Bloqueo a operaciones navales o militares | — | Narcotráfico (Sudamérica) | — |
| 6. Actos en contra de la seguridad de la aviación | — | — | Al Qaeda (Medio Oriente) |
| 7. Actos en contra del personal diplomático | Al Qaeda (Medio Oriente y otros) | — | — |
| 8. Tráfico de armas de destrucción masiva | — | — | Al Qaeda (Medio Oriente y otros), ex URSS |
| 9. Actos en contra de la navegación | Al Qaeda (Medio Oriente y otros) | Narcotráfico (Sudamérica y otros) | — |
| 10. Financiamiento a organizaciones terroristas | Al Qaeda (Medio Oriente y otros) | Integrantes de las FARC (Colombia y otros) | — |
| 11. Bloqueo a inteligencia o contrainteligencia | — | Agencias de inteligencia del mundo | Narcotráfico (Sudamérica y otros) |
| 12. Actos en contra de la infraestructura estratégica | Al Qaeda (Medio Oriente y otros) | — | Cierre de fronteras (Estados Unidos) |

Al evaluar los riesgos a la seguridad nacional provenientes del flujo internacional de personas, es importante considerar que:

- Algunas amenazas son más probables que otras.
- Algunos riesgos son posibles, pero no necesariamente probables.
- Algunos riesgos pueden corresponder al ámbito de la seguridad pública, no al de seguridad nacional.

En la práctica de la gestión migratoria mexicana, no obstante, se observa que los riesgos más recurrentes a los que se pueden enfrentar las autoridades migratorias del país se dividen en los siguientes rubros:

Riesgos más frecuentes

Como riesgos más frecuentes se considera el ingreso al país de extranjeros vinculados a la delincuencia organizada, narcotráfico internacional, traficantes y tratantes de personas. Aunque en la mayoría de los casos se trata del ámbito de la seguridad pública,²⁶ la magnitud alcanzada por el combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada, por parte del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, algunos casos deben considerarse como parte de la agenda de seguridad nacional por las posibles afectaciones que pudieran provocar a las instituciones del país.

Riesgos poco frecuentes

Como riesgos poco frecuentes están el ingreso al país de extranjeros buscados por la Interpol u otras agencias internacionales, así como el ingreso de ex kaibiles guatemaltecos, o miembros de las maras (Salvatrucha, Barrio 18 u otras).²⁷ De la misma forma, se trata en su mayoría de amenazas a la seguridad pública, pero su impacto en la seguridad fronteriza al norte o al sur podría escalar a situaciones que afecten la seguridad nacional, especialmente cuando algunos grupos se apropian de áreas de operación a lo largo de la franja fronteriza norte o sur del país.

²⁶ Se refiere al “conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa” (C. Cruz Torrero, *op. cit.*, p. 100).

²⁷ Para una discusión sobre la caracterización de los maras como problema de seguridad pública o de seguridad nacional, véase Martín Íñiguez, “Los maras: ¿problema de seguridad pública o nacional”, en C. Miranda, E. Rodríguez Chávez y J. Artola (coords.), *Los nuevos rostros de la migración en el mundo*, México, INM/OIM/Gobierno del Estado de Chiapas, pp. 221-233.

Riesgos especiales

Como riesgos especiales se encuentra el posible ingreso al país de personas vinculadas a Al Qaeda u otras agrupaciones o redes terroristas para realizar actos lesivos a la seguridad nacional en México o que puedan emplear el territorio nacional como espacio de tránsito hacia su destino final en Estados Unidos. Se ha considerado que ése sería un escenario gravísimo para México, tanto por la afectación directa en caso de ataques a la infraestructura o a los ciudadanos, como por la consiguiente reacción de nuestro vecino del norte, que entre otras acciones instrumentaría el cierre inmediato de la frontera conjunta, con las magnas consecuencias que ello representaría a la vida transfronteriza y a la economía de nuestros estados limítrofes.²⁸

Otros riesgos que pueden conllevar un vínculo entre migración y seguridad nacional se refieren a aquellos riesgos en el ámbito ecológico, por desplazamientos humanos como consecuencia de desastres naturales; sanitarios, en caso de personas portadoras de nuevas enfermedades altamente contagiosas, y el ámbito de la seguridad pública cuando un número de delinquentes busque internarse al país para perpetrar crímenes que representen un riesgo a la seguridad nacional, o con el fin de huir de la justicia de sus países de residencia o de origen. En este sentido, la seguridad pública en las regiones fronterizas, norte y sur, es para el gobierno mexicano una realidad que debe ser atendida con responsabilidad compartida entre las institu-

²⁸ Una muestra de esta proclividad a sellar la frontera con México en caso de ser necesario para su seguridad nacional, fue la movilización de la Guardia Nacional ordenada por George W. Bush a unos cuantos cientos de kilómetros de la frontera, el 15 de mayo de 2002. Para una evaluación de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos con respecto a la migración indocumentada proveniente de México, véase Rosario Green, "De fantasmas y otras fantasías", en E. Cabrera (comp.), *Desafíos de la migración: saldos de la relación México-Estados Unidos*, México, Editorial Planeta, 2007, pp. 135-156.

ciones del gobierno federal, estatal y municipal, así como con las autoridades correspondientes de los países fronterizos.²⁹

Un riesgo específico, surgido a partir de la presencia de migrantes indocumentados de tránsito en el sur de México, resulta cuando éstos han buscado aplicar los frenos manuales del tren en el que viajan de “colgados” para disminuir su marcha y así permitir que otros migrantes se suban al mismo. A fines de 2007 se registraron casos cerca de Coatzacoalcos, Veracruz, en que los transmigrantes aplicaron los frenos de los trenes y terminaron volcándolos. El asunto adquiere importancia cuando resulta que algunos de esos trenes transportan sustancias químicas altamente riesgosas para la salud y la vida de los seres humanos. La volcadura de un vagón con una carga tal cerca de algún poblado podría terminar en una tragedia de un muy elevado costo humano, por lo que todos los trenes de carga han debido ser custodiados por la Policía Federal desde inicios de 2008.³⁰

Las actividades de los grupos del narcotráfico también constituyen un riesgo especial para la seguridad fronteriza, pues con sus actividades y la lucha por el control de territorios o espacios de operación, pueden generar un ambiente de violen-

²⁹ En cuanto a los riesgos a la seguridad nacional, en el Programa para la Seguridad Nacional 2008-2012 (Sección 1, “Diagnóstico”, p. 16), el apartado dedicado a las dinámicas migratorias destaca que “las actividades de la delincuencia organizada transnacional asociadas al tráfico ilícito de personas generan una presión multidimensional al país y a las fronteras nacionales (norte, sur y tercera frontera). Estas circunstancias representan una ventana de vulnerabilidad para la seguridad nacional”.

³⁰ Se ha señalado que en este caso puede resultar inapropiado que una instancia federal proporcione un servicio de resguardo a un medio de transporte privado. Sin embargo, al considerar el potencial de afectación a varias decenas de miles de personas (especialmente cuando se trata de ácidos, derivados de cloro o algunos hidrocarburos), se justifica la protección de la Policía Federal, no tanto a la compañía transportista, sino a los habitantes de los poblados por los que atraviesa el tren en cuestión.

cia generalizada que podría —en un escenario remoto pero ya no impensable del todo— convertirse en motivo de intervención extranjera, diplomática al menos, pero también de otro tipo, en la frontera norte del país.³¹

Acciones para reforzar la seguridad nacional en el ámbito migratorio

Ante los riesgos señalados a la seguridad nacional, el gobierno mexicano debe realizar una serie de acciones preventivas, con el fin de fortificar su capacidad para detectar posibles internaciones con propósitos lesivos a la seguridad nacional y a la seguridad pública, al tiempo de seguir una política de puertas hospitalarias, que facilite las internaciones de buena fe al territorio nacional. Algunas de estas acciones ya están contempladas en los planes de trabajo o en la operación de las instituciones correspondientes.³² Sin embargo, es preciso tener en cuenta la finalidad de coincidencias sinérgicas tendientes al fortalecimiento de la capacidad institucional para atender los

³¹ Así lo plantea al menos un informe del Comando Conjunto de las Fuerzas de Estados Unidos (USJFCOM, por sus siglas en inglés): “Ante un escenario de caos en México, provocado por el narcotráfico y el crimen organizado, Estados Unidos estaría obligado a dar una respuesta a esta situación, dadas las consecuencias para su seguridad interna” (*El Universal*, 13 de enero de 2009). Si bien este informe no representa la postura oficial de Estados Unidos, se debe tomar nota que, en efecto, una situación de violencia generalizada y fuera de control en la frontera significaría un riesgo para la seguridad interna de Estados Unidos, como lo expresó el ex embajador Anthony Garza en el 2006, lo que motivó la instrumentación del programa “México Seguro” durante los últimos meses del gobierno de Vicente Fox Quesada.

³² El Programa para la Seguridad Nacional 2008-2012 (p. 48) contempla en sus líneas de acción: “2.2.7. Elaborar un Programa Integral que atienda las problemáticas de la frontera norte, la frontera sur y la tercera frontera que comprende los aspectos terrestre, fluvial, aéreo y marítimo, y que a su vez permita mejorar los esquemas de coordinación interinstitucional”.

escenarios de riesgo y acrecentar la celeridad en la respuesta ante los mismos.

Así, los objetivos estratégicos para contribuir a la seguridad nacional y pública contenidos en la propuesta de política migratoria de la Secretaría de Gobernación, por medio de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos y del Instituto Nacional de Migración, son los siguientes:

—Consolidar el registro y control eficiente de entradas y salidas en todos los puntos de internación aéreos, marítimos y terrestres.

—Coadyuvar a la seguridad nacional y pública.

—Contribuir al combate de la trata y el tráfico de migrantes en todas sus modalidades.

Estas líneas de acción pueden contribuir a la fortaleza de la autoridad migratoria con miras a la defensa de la seguridad nacional, aunque es importante subrayar que algunos de los riesgos implícitamente señalados forman también parte de la seguridad pública. La diferencia en la caracterización de un tema como parte de la seguridad pública o de la seguridad nacional, como señala atinadamente la especialista Ana María Salazar, es el costo que la sociedad y el gobierno están dispuestos a cubrir si se trata de uno u otro escenario.³³ Si el riesgo que debe atenderse es parte de la seguridad nacional, la sociedad y el gobierno desde luego estarán dispuestos a tomar medidas excepcionales y a destinar los recursos que sean necesarios para atender adecuadamente el problema o reducir el riesgo de manera sustancial. En cambio, si el tema es considerado dentro del rango de la seguridad pública, sociedad y gobierno destinarán recursos sobresalientes para atender el problema, pues su gravedad es importante y prioritaria, sin duda, pero no tan urgente como lo sería un tema clasificado como de seguridad nacional.

³³ A. M. Salazar, *op. cit.*, p. 108.

Así, en forma posterior al 11 de septiembre de 2001, el gobierno mexicano elevó la prioridad de la gestión migratoria a nivel de seguridad nacional. Entre otras acciones, se activaron mecanismos como el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza entre México-Guatemala y México-Belice (originalmente GANSEF desde 2002 y renombrado GANSEG para Guatemala y México en 2008), como se detalla en el cuadro siguiente:

| | Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF) | | Grupo de Alto Nivel de Seguridad (GANSEG) |
|-------------------------------|--|---|--|
| Países | México-Guatemala | México-Belice | México-Guatemala |
| Creación | Mayo de 2002 | Junio de 2005 | Julio de 2008 |
| Convenio | Memorando sobre Cooperación y Seguridad Fronteriza México-Guatemala | Memorando sobre Cooperación y Seguridad Fronteriza México-Belice | Memorando de entendimiento para fortalecer y ampliar el alcance del GANSEF |
| Temas y subgrupos del acuerdo | <ul style="list-style-type: none"> • Migración, derechos humanos y asuntos fronterizos • Terrorismo y seguridad internacional • Crimen organizado y cooperación jurídica • Seguridad pública y aduanas | <ul style="list-style-type: none"> • Migración • Seguridad y terrorismo internacional • Seguridad pública • Aduanas | <ul style="list-style-type: none"> • Migración, derechos humanos y asuntos fronterizos. • Terrorismo y seguridad internacional • Delincuencia organizada y cooperación jurídica • Seguridad pública • Aduanas |

Fuente: INM, Coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, julio de 2008.

Asimismo, el 18 de mayo de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el cual el Consejo de Seguridad

Nacional reconoció al Instituto Nacional de Migración (INM) como instancia de Seguridad Nacional, lo cual llevó a acelerar la modernización y automatización de la operación migratoria en materia de verificación de la documentación de extranjeros en puntos de internación terrestres, marítimos y aéreos. En particular, en lo que respecta a la revisión de los documentos de viaje auxiliados por el SIOM, con el fin de realizar la detección oportuna, de acuerdo con las alertas emitidas, de extranjeros que se internan en México, buscados por agencias internacionales o por sus países de residencia u origen por ser presuntos responsables en la comisión de diversos delitos, especialmente contrabando, narcotráfico, tráfico de drogas, armas o personas, entre otros.

Entre las acciones que ha llevado a cabo el Estado mexicano para reducir los riesgos a la seguridad nacional en el ámbito de la movilidad internacional de personas, sin alterar la dinámica de los flujos de visitantes de buena fe al país, se encuentran las siguientes:

—Intercambio de información con los servicios de inteligencia nacionales.

—Actualización y digitalización del Registro Nacional de Extranjeros.

—Operativos y acciones coordinados con otras instituciones involucradas en la seguridad nacional (CISEN, PGR, SRE, SSA, entre otras).

—Fortalecimiento de la modernización y eficiencia del Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM).

—Optimización del registro de entradas de extranjeros.

—Automatización del sistema de alarmas migratorias para la detección de extranjeros que poseen antecedentes penales y presuntos terroristas.

—Mejor detección de documentos de viaje falsificados, robados o extraviados.

—Capacitación periódica a agentes migratorios.

De la misma forma y desde una perspectiva de seguridad nacional, a partir de 2004 la atención de los flujos migratorios en la frontera norte ha seguido un plan de acción binacional para la cooperación y seguridad en la frontera México-Estados Unidos que, entre otros objetivos y acciones, incluye los siguientes:

—Combatir el tráfico de personas y las organizaciones de traficantes.

—Combatir la violencia fronteriza entre ambos países.

—Activar mecanismos de consulta entre los cónsules mexicanos y las autoridades del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés).

—Programa bilateral para la persecución de traficantes de migrantes (Operation vs. Smugglers Initiative on Safety and Security, OASISS).

En atención a los requerimientos necesarios para fortalecer la vigilancia en la frontera sur, luego del fracaso del llamado Plan Sur (que contemplaba la instrumentación de dos “cinturones de seguridad” en el Istmo de Tehuantepec),³⁴ el gobierno federal ha puesto en marcha el Programa de Migración para la Frontera Sur del país. Este programa se sustenta en cuatro líneas estratégicas profundamente interconectadas: a) facilitación de los flujos migratorios documentados; b) protección de los derechos de los migrantes; c) contribución a la seguridad fronteriza, y d) actualización permanente de la gestión migratoria. De esta forma, al facilitar los flujos documentables, específicamente los visitantes locales y los trabajadores fronterizos, se distingue con mayor claridad a las personas que tienen causas justificadas para internarse en los estados de la frontera sur,

³⁴ Para un recuento de las acciones y propósitos del llamado Plan Sur, véase J. Artola, *op. cit.*, pp. 107-108.

al tiempo que se les expide una credencial con fotografía y se registran sus datos en el SIOM.³⁵

Estos documentos otorgan certidumbre jurídica a sus portadores (guatemaltecos y beliceños), lo que contribuye a la protección de sus derechos. El mismo efecto se aprecia con el programa de regularización migratoria, relanzado en diciembre de 2008 para quienes tienen vínculos familiares o acreditan arraigo en México.³⁶ De ahí la interrelación con la línea estratégica 2.

Estas acciones requieren, asimismo, de la actualización constante de la gestión migratoria, tanto en los instrumentos jurídicos necesarios (leyes, reglamentos, decretos y acuerdos), como en la operación, administración y provisión de equipamiento, con lo cual resulta necesaria su vinculación con la línea estratégica 4.

³⁵ El 12 de marzo de 2008 fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los acuerdos por los que se crearon los documentos referidos: la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF) y Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL). El primero sustituye a la anterior Forma Migratoria para Visitantes Agrícolas (FMVA), que se expedía a trabajadores guatemaltecos únicamente para desempeñarse en el sector de la agricultura y únicamente en el estado de Chiapas. En contraste, la FMTF se expide a guatemaltecos y beliceños para trabajar en cualquier sector de los estados fronterizos: Chiapas, Campeche, Tabasco y Quintana Roo. En tanto, la FMVL sustituye al Pase Local que expedía el gobierno de Guatemala; es emitida por la autoridad migratoria mexicana sin costo para beliceños y habitantes de los departamentos guatemaltecos colindantes, y es válida por 72 horas en los municipios situados hasta 100 km de la frontera. Ambos documentos permiten entradas y salidas múltiples, aunque el primero tiene una vigencia anual y el segundo, quinquenal. Bajo este esquema, fueron expedidas 14 376 FMTF y 9273 FMVL durante el 2008. Véase INM, *Estadísticas migratorias*, 2008.

³⁶ Entre noviembre de 2008 hasta julio de 2009 se regularizaron 1200 extranjeros, 70% de los cuales son ciudadanos de Guatemala, Honduras y El Salvador. Véase *Revista INM*, julio-agosto de 2009, p. 18.

En cuanto a las acciones específicas en materia de seguridad nacional y seguridad fronteriza, el programa contempla los siguientes puntos dentro de su línea estratégica 3:

—Reforzamiento del registro y control migratorio de entradas y salidas por la frontera sur.

—Reconstrucción de puntos de internación. Específicamente en Ciudad Hidalgo, Chiapas, y puesta en marcha del puente internacional El Ceibo, en Tabasco.

—Revisión de puntos de internación y en su caso construcción de otros nuevos: específicamente en Nuevo Orizaba (Chiapas) y Candelaria (Campeche).

—Inicio de operaciones de la Casa Roja en Talismán, Chiapas, para la documentación automatizada de trabajadores fronterizos y visitantes locales.

—Emisión a futuro de formas migratorias biométricas.

—Generación de bases de datos y plataformas tecnológicas para el intercambio de información con instituciones de seguridad pública y de seguridad nacional.³⁷

Con todo, es importante señalar las debilidades que en materia de seguridad nacional aún tiene el Estado mexicano a lo largo del territorio, cuya superación y fortalecimiento requiere tanto de recursos específicamente etiquetados, como de la coordinación más precisa entre las autoridades federales, estatales y municipales concurrentes. Entre otras, se pueden señalar las siguientes:

—Escasa infraestructura informática, telefónica y material, principalmente en los puntos de internación terrestre.

³⁷ Una primera versión de las líneas estratégicas y acciones que deben seguirse y que han sido retomadas en este programa puede consultarse en INM, *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, México, INM/Centro de Estudios Migratorios, 2005. Véase también Ernesto Rodríguez Chávez, “Por una política migratoria integral en la frontera sur de México”, en C. Miranda, E. Rodríguez Chávez y J. Artola (coords.), *op. cit.*, pp. 179-194.

—El SIOM sólo opera en aeropuertos y aún falta incorporarlo en los puntos de internación terrestre y marítima.

—Insuficiencia de agentes migratorios capacitados sobre seguridad nacional.

—Insuficiente control de la migración indocumentada.

—Inseguridad fronteriza que deriva en violencia y asalto a migrantes y servidores públicos en las regiones fronterizas.

—Proliferación de redes de tráfico y trata de personas.

—Insuficiencias en el combate al tráfico y trata de migrantes.

Una de las formas más comúnmente señaladas para identificar posibles internaciones con propósitos lesivos a la seguridad nacional o fronteriza es por medio de visas biométricas, que integren los elementos de seguridad necesarios tanto para acreditar la identidad del portador de la misma, como para consultar de manera automática en las bases de datos migratorias, así como en sus conexiones con sistemas de alertas migratorias nacionales o incluso extranjeros.

De hecho, una parte de las acciones contempladas dentro de la Iniciativa Mérida, concertada entre los presidentes de México y Estados Unidos en marzo de 2007, como esquema de cooperación bilateral para “contrarrestar la grave amenaza que puedan representar las organizaciones criminales”,³⁸ contempla la adquisición de equipo y sistemas de cómputo para la emisión de formas migratorias biométricas en la frontera sur, así como del equipo necesario para realizar el cotejo por vía automatizada.³⁹

El siguiente paso sería ampliar el esquema a toda la operación migratoria, inclusive en las formas migratorias y los

³⁸ “Comparecencia de la canciller Patricia Espinosa Cantellano ante el pleno de la Cámara de Diputados”, *Diario de los Debates*, 2 de octubre de 2007.

³⁹ Véase Manuel Roig-Franzia, “Document Details U. S. Aid Proposed for Mexico”, *The Washington Post*, 27 de octubre de 2007, p. A08.

permisos de internación que emite el INM, así como las visas otorgadas por los consulados mexicanos. Con ello, se puede incrementar la capacidad del Estado mexicano para localizar a personas vinculadas con organizaciones o redes terroristas aunque, sin duda, un sistema tal incrementará la capacidad de la autoridad migratoria para identificar a extranjeros que son buscados por tener cuentas pendientes con la justicia en sus países de residencia o de origen.

Desde luego, la primera acción debe ser documentar a todos los extranjeros que busquen internarse en el país, como es el propósito de las formas FMTF y FMVL en la frontera sur. De manera complementaria, se debe trabajar en fortalecer el control de los flujos migratorios indocumentados, siempre con respeto a los derechos humanos de los migrantes, de tal manera que ello permita reducir tanto el espacio de operación de los grupos de tráfico y trata de personas, como aquel por el que pudiesen ocurrir las incursiones de terroristas que busquen transitar por territorio nacional de forma indocumentada. En este sentido, es importante recordar que la operación migratoria se realiza conforme a la Ley General de Población, la cual indica que se debe retener y en su caso repatriar a los extranjeros que no logren acreditar su estancia legal en México.

En cuanto a la seguridad fronteriza, las acciones de la autoridad migratoria se encuentran estrechamente vinculadas con otros ámbitos de regulación que desempeña el Estado mexicano en sus fronteras. Por ello, se requiere desarrollar medios más eficaces de colaboración e intercomunicación entre el INM y las distintas agencias gubernamentales e instituciones que intervienen en este ámbito. En particular, destacan las labores de aduanas, inspecciones fitozoosanitarias por parte de la Sagarpa, vigilancia de la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Secretaría de la Defensa Nacional en poblados, carreteras y caminos, así como la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos

Naturales y Pesca (Semarnat) para la protección del medioambiente y los recursos naturales (por ejemplo, contra talamontes extranjeros que cruzan la frontera sur para depredar los recursos maderables mexicanos), además de la atención a la seguridad pública que llevan a cabo la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), los municipios y estados fronterizos, en los extremos norte y sur de México, así como la Secretaría de Marina en el resguardo del mar territorial, especialmente en la frontera sur.

Conclusiones

La seguridad nacional ha sido entendida de múltiples formas según quién o quiénes han tratado de definirla. En el caso mexicano, la Ley de Seguridad Nacional de 2005 la plantea como la atención a las amenazas y los riesgos provenientes del exterior, la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa de la integridad territorial, así como el mantenimiento de la democracia, el Estado de derecho, el orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones. Esta definición supera con mucho la anterior concepción que incluso confundía la seguridad interior del régimen con la seguridad nacional.

Las amenazas son desagregadas en la Ley de forma tal que permiten ubicar una docena de frentes en donde pudieran registrarse acciones atentatorias a la soberanía, la independencia, la democracia y las instituciones del país. En la práctica de la operación migratoria, se pueden identificar riesgos de primera línea (que ocurren con mayor frecuencia), riesgos de segunda línea (menos frecuentes) y riesgos especiales (poca probabilidad de ocurrencia, pero alto potencial de afectación).

Los atentados al World Trade Center de Nueva York marcaron un hito en la historia y en la gestión migratoria, y sin

duda la vida fronteriza entre Estados Unidos y México fue una de las más afectadas de manera indirecta por los mismos. El reforzamiento de la vigilancia fronteriza, la más estricta revisión de la identidad y el equipaje de los pasajeros que arriban a Estados Unidos y una oleada antimigratoria en el vecino país del norte son algunos de los efectos secundarios del 11 de septiembre, mismos que aún perduran y se hacen sentir en la relación bilateral.

En la actualidad atestiguamos una contaminación de las preocupaciones de seguridad nacional en la gestión de los flujos migratorios —lo que se ha llamado una “securitización” de la migración internacional—, especialmente los que tienen como destino permanente o temporal a Estados Unidos, pero también se observa este fenómeno en los flujos que se dirigen a la Unión Europea y a otras áreas, como hacia los integrantes del Mecanismo de Cooperación Económica de la región Asia-Pacífico (APEC). En el caso mexicano, la cercanía con Estados Unidos, junto con la complejidad de los flujos migratorios que se originan, atraviesan el territorio o tienen en él su destino final o temporal, más las tendencias de la modernización en el registro, regulación y control de la movilidad internacional de personas, son factores que inciden en una vinculación muy notable entre migración y seguridad nacional, conjuntamente con aspectos de seguridad fronteriza y seguridad pública.

No obstante, resulta de suma importancia cuestionarse sobre la factibilidad de los escenarios de riesgo ante las amenazas a la seguridad nacional por vía de la internación de personas al país. Ello es crucial para destinar los recursos necesarios y otorgar prioridades a la atención de posibles escenarios de riesgo, al tiempo de prepararse adecuadamente para enfrentar escenarios de alto riesgo, aunque de probabilidad más remota. De otra forma, se corre el riesgo de romper el balance necesario entre la facilitación de las internaciones de buena fe. Por otra

parte, una falta de preparación, o descuidos en la falta de atención profesional de los riesgos especiales, podría repercutir en severas consecuencias para la seguridad nacional, la seguridad pública y la seguridad fronteriza del país.

Es preciso enfocar una óptica adecuada del vínculo entre migración y seguridad nacional en el caso mexicano, tomando en cuenta que el control migratorio por sí mismo no es la herramienta más eficaz para enfrentar el terrorismo, debido a la participación de personas que pueden entrar con documentos válidos y genuinos, y aún así cometer actos lesivos a la seguridad nacional. Antes bien, es indispensable complementar la gestión migratoria mediante mecanismos de inteligencia afinados y fortalecidos, así como por medio de la contrainteligencia y el intercambio de información con las agencias nacionales e internacionales que participan en el sistema de seguridad nacional o en los esquemas de seguridad regional, hemisférica y global.

Un enfoque más adecuado para atender el vínculo entre migración y seguridad nacional debe contemplar la capacitación constante y actualización de los agentes migratorios, así como el intercambio de información con las instancias nacionales e internacionales. Finalmente, los avances tecnológicos y la cooperación internacional conforman un entorno favorable para implantar sistemas de documentación y cotejo de la misma mediante el empleo de tecnologías biométricas avanzadas, que sitúen la gestión migratoria en una nueva era cuyo fundamento se encuentra en la conformación de bases de datos sólidos y confiables, así como sistemas de identificación y alertas para detectar a tiempo a las personas que pueden representar riesgos de diverso tipo para México, sus ciudadanos, independencia, soberanía e instituciones, en todo el territorio nacional.